

Tartu Ülikool
Riigiteaduste Instituut

Käthe-Riin Tull
HUVIGRUPPIDE KAASAMINE POLIITILISTESSE
OTSUSTUSPROTSESSIDESSE: HARIDUSSEADUSE EELNÕUDE
ANALÜÜSI NÄITEL EESTIS
Bakalaureusetöö

Juhendaja: Laidi Surva (MA)

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Käthe-Riin Tull

Sisukord

1. SISSEJUHATUS	4
2. KODANIKUÜHISKONNA, DEMOKRAATIA JA ÕIGUSRIIGI INTERDISTSIPLINAARSUS	6
3. KAASAMISE KÄSITLUSED JA RAAMISTIKUD	8
3.1. KAASAMISE VAJALIKKUS	8
3.2. KAASAMISE KONTSEPTSIOON	9
3.3. KAASAMISMUDELID/RAAMISTIKUD EESTIS	12
3.4. KAASAMISE ÕIGUSNORMID	14
4 HARIDUSSEADUSE KAASAMISPRAKTIKA.....	16
5 KAASAMISPRAKTIKA ANALÜÜS JA TULEMUSED HARIDUST PUUDUTAVATE SEADUSEELNÕUDE HINDAMISEL.....	17
5.2. MEETODI TUTVUSTUS	17
5.2. HARIDUSSEADUSE JA ÕPPETOETUSEELNÕUDE KAASAMISPRAKTIKA.....	18
5.3. JUHTUMIANALÜÜSID	19
5.5. TULEMUSED	24
5. KOKKUVÕTE	26
KASUTATUD KIRJANDUS	28

1. Sissejuhatus

Tänapäeval on kodanike kaasamine poliitilistesse otsustusprotsessidesse muutunud väga aktuaalseks. Kodanikuühiskonna arendamine on eduka riigi alus (Berkes 2009). Võimu jagamine erinevate sektorite vahel loob olukorra, kus kõik tunnevad rohkem vastutust ühiskondlikes protsessides ning seeläbi tahavad riiki rohkem panustada. Habermasi (1996) järgi osalevad kodanikud ühiskondliku diskursuse kaudu otsuste tegemises ja ühiskonnaliikmete roll on hoida valitsevaid jõude vastutavana.

Kodanikuühiskonna mõju on suurendanud uued kommunikatsiooni- ja meedia vahendid, mille abil jõuab teave kiiresti erinevatesse maailma osadesse. Kodanike algatuse kiirust ja mõju on näidanud araabia kevad või näiteks Kreekas toimunud sündmused maksude tõusu ja riigieelarve kärpimise vastu 2010-2012. aastal. Võimuhoidjatel tuleb olukorraga kohaneda ja luua partnerlus ühiskonnaliikmetega. Kooiman ja kolleegid (2008) on leidnud, et parim viis riiki juhtida on luua partnerlus eri sektorite vahel.

Eesti on kodanikuühiskonna arendamisele rõhku pannud alates 2002. aastast, mil loodi Eesti kodanikuühiskonna kontseptsioon, mis defineeris Eesti ühiskonna visiooni kodaniku aktiivsuse suurendamiseks. Selle plaani täitmiseks loodi kodanikuühiskonna rakenduskava 2004–2007 (Siseministeerium 2003). Need olid raamistikud, et suurendada partnerlust riigi ja kodanike vahel. Osaliselt selle tulemusena on Eestis 2012. aasta 1. novembri seisuga 789 sihtasutust ja 30 685 mittetulundusühingut (Siseministeerium 2012).

Varem on uuritud väga põhjalikult kaasamist ministeeriumite tasemel, kuid mitte riigikogu komisjonide tasemel. Siiski toimub seadusandlikul tasandil kaasamine, mida peavad oluliseks nii komisjoni liikmed kui ka huvigrupid, kuna komisjoni tasandil jääb tihti puudu ekspertarvamustest ja -hinnangutest.

Bakalaureusetöö uurib kaasamist haridust puudutavate seaduste juures Kultuurikomisjonis ja kaasamise tulemusi. Analüüsi käigus vaatleb autor kaasamist ajavahemikul 1997–2012 riigikogu Kultuurikomisjonis ja püüab leida seoseid kaasamist mõjutanud tegurite osas. Kodanike kaasamise analüüsi jaoks on Sherry Arnstein (1969) loonud kaheksaastmelise redeli, mis määrab kodanike osaluse tasemed. Olemas on kolm suuremat taset – mitteosalemine, sümboolne osalemine ja kodanike võim. Osaluse

hindamine põhineb haridusseadusesse kaasatud huvigruppide määral ning juhtumite analüüsil, mille põhjal saab järeldada, kuidas on kaasamine toimunud ja mis on olnud selle mõjud. Kaasamise määra uuritakse Aare Kasemetsa seaduseelnõude kodeerimisjuhendil põhinevate kriteeriumide järgi. .

Töö on jagatud nelja peatükki: kodanikuühiskonna, demokraatia ja õigusriigi interdistsiplinaarsus; kaasamise käsitlused ja raamistikud; haridusseaduse kaasamispraktika ja juhtumianalüüsid. Töö keskmes on riigi ja kodanike vaheline kaasamise käsitlus, sellele põhinedes on vaja teada, kuidas mõjutab ühiskonnakorraldus ja õigusriiklikud alused kodanikuühiskonda ning millised on nende omavahelised suhted. Uurimuses on esitatud põhjused, miks on kaasamine riigile kasulik, kuidas kaasamist hinnata, milline on kaasamise raamistik Eestis ja kuidas on arenenud hariduspoliitika. Kvalitatiivne analüüs on tehtud dokumentide ja juhtumianalüüside abil.

Käesoleva töö uurimusküsimus: kuidas toimub kaasamine riigikogu Kultuurikomisjonis ja mis on olnud kaasamise mõjud.

2. Kodanikuühiskonna, demokraatia ja õigusriigi interdistsiplinaarsus

Käesolev peatükk keskendub kaasamise kui eraldiseisva kontseptsiooni alusele demokraatlikus ja õiguslikus ühiskonnas ning kuidas peab kaasamine toimuma demokraatlikus ühiskonnas ning mis on selle tulemused.

Õiguslik raamistik peab tagama prima ühiskonnakorralduse lähtuvalt riigi režiimist ja olema kodanike jaoks legitiimne ning läbipaistev. Riik on kodanikele usalduse ja turvalisuse allikas, mille nimel on inimesed nõus loobuma teatud õigustest, kuna see toob neile kaasa rohkem kasu (Hobbes 1651). Suurema kodanike osalusega ühiskondlikes protsessides tõuseb usaldus riigi ja inimeste vahel ja kodanikud tunnevad end turvalisemalt, sest õiguspärasuse alus põhineb nende arvamusel. Alexis de Tocqueville analüüsis Ameerika demokraatiat ja leidis, et ühiskonnas eksisteerivad institutsioonide vahelised ühendajad, mis põhinevad ühiskonnaliikmete vabadusel ja võrdsusel ning koosnevad kodanikest (Tocqueville 1838). Tänapäeval nimetatakse seda kodanikuühiskonnaks. Tocqueville'i järgi on nii valitsus kui ka kodanikud pädevad erinevates küsimustes ja neid kahepoolseid kompetentse saab ühendada mitmekülgse osaluse ja koostööga mõlema osapoole vahel.

Suhteid avaliku sfääri ja demokraatia vahel on palju uuritud (nt Tocqueville 1838, Putnam 1995, Sommerfeldt 2013). Tänapäeval on demokraatia rohkem kui valimisõigus, see on avaliku võimu otsuste koosõla ühiskonna enamuse arvamuse, võimaluste ja õiguspärase ootusega (Kasemets 2003). Avalik sfäär puudutab aga kõiki ühiskonnaliikmetevahelisi suhteid. Demokraatia loob avaliku sfääri, kus avalik arvamus hoiab valitsust vastutavana kõikides otsustusprotsessides mitmetasandilise suhtluse abil (Sommerfeldt 2013).

Demokraatia täidab oma parimat eesmärki juhul, kui inividid kasutavad oma võimalust osaleda. Riigis peab olema eetiline diskursus riigi ja kodanike vahel, kus ühiskonnaliikmed mõjutavad poliitilisi, legaalseid ja institutsionaalseid protsesse aktiivse kommunikatsiooniga (Habermas 1996). See nõuab kodanikelt iseseisvat ja pidevat sekkumist avalikkust puudutavate otsuste kujundamisse, kasutades kommunikatsioonikanaleid ja positiivset interaktsiooni erinevate sektorite vahel.

Modernsetes ühiskondades on valitsemine läbi põimunud institutsioonide vahel. Kooiman ja kolleegid (2008) on analüüsinud interaktiivset valitsemist ja järeldanud, et ei püsi need valitsused, kus valitsus üritab täita ühiskonnas oodatud eesmäärke, kuna valitsus ja ühiskond näevad ühiskonnaprotsesse erinevalt. Üksteise mõistmine on põhjus, miks peavad kõik sektorid omavahel koostööd tegema. Interaktiivne valitsemine põhineb avalikult valitsemise, mitte ainult valitseva jõu võimul (Kooiman jt, 2008). Partnerlussuhet avaliku-, era- ja kolmanda sektori vahel saab luua jagades võimu ja valitsedes koos (Berkes 2009). Võimu saab jagada kaudselt, küsides arvamusi, jagades informatsiooni, ja otseselt, kaasates huvirühmi otsustusprotsessidesse. Kõige parem interaktsioon toimub, kui kasutada kõiki vahendeid korraga, et luua parimad otsused.

Kodanikuühiskond koosneb valitsusevälistest institutsioonidest, mis on piisavalt tugevad, et tasakaalustada võimude vahekorda ja hoida ära ühepoolset lähenemist, kuid riigi roll on olla vahekohtunik erinevate huvigruppide huvide vahel ja hoida rahu (Gellner 1994). Kodanikuühiskonna roll seisneb demokraatliku riigikorra eesmärkide täitmisel, mille kaudu on võimalik saavutada parem kvaliteet ühiskondlike otsuste tegemisel (Praxis 2010). Erinevad vabatahtlikud organisatsioonid ja liikumised peavad seisma kõigi heaolu nimel, et luua koostöö kõigi sektorite vahel (World Economic Forum 2012). Koostöö tulemus on riigi ja indiviidide üksteist täiendav partnerlussuhe, mille kaudu teostab riik oma legitiimset ja demokraatlikku eesmärki kõige paremal kujul, muutes sellega otsused huvigruppidele ja avalikkusele läbipaistvaks. Kodanikuühiskonna roll on olla ühenduslüli valitsuse ja erasektori kõrval, kuna kodanikuühiskonda kuuluvad nii huvirühmad nagu erialaliidud, religioossed rühmitused, ametiühingud, kodanike organisatsioonid, internetis tegutsevad kodanike kogukonnad, töötajate ühingud, sotsiaalsed liikumised, sotsiaalsed ettevõtted kui ka iseseisvad aktiivsed ühiskonnaliikmed, kelle eesmärk on muuta mingit valdkonda paremaks, kandes oma häält edasi ühiskonda (Civil Society International 2003; World Economic Forum 2012). Peale selle kuuluvad kodanikuühenduste liikmed ka era- või avaliku sfääri, mistõttu on osalus üha enam kombineeritud.

Kodanikuühiskond on sotsiaalne kapital, kus liikmed jagavad ühiseid väärtusi ja norme ning püüdleval ühiste eesmärkide poole (Putnam 1995). Õigusriigis esindavad ühiseid väärtusi ja norme seadused, mis peaksid olema kõikidele osalejatele ühtselt ja arusaadavalt mõistetavad. Õigusriik tähendab usaldusväärsete institutsioonidega ühiskonnakorraldust, kus kõik avaliku halduse kandjad peavad oma kohustuste täitmisel

juhinduma seadusest (OECD 1998, läbi Kasemets 2003). Õigusriigis on kõik inimesed seaduse ees võrdsed. Kodanikel peab olema võimalus nende seaduste loomises osaleda, kuna see on üks avaliku sfääri osa. See tagab, et võim on ühiskonnas jagatud ja õiguskvaliteet paraneb.

3. Kaasamise käsitlused ja raamistikud

3.1. Kaasamise vajalikkus

Alles viimastel aastakümnetel on teaduslikult räägitud kodanikuühiskonnast ja kaasamisest kui osaluse ajastust (Jasanoff 2003; Shrick jt, 2012). Osaluse ajastu on arenenud välja süstemaatilise kaasamisest, ühendades erinevaid sidusrühmi ja andes neile uute teadmiste kaudu võimaluse osaleda, muutes võimu läbipaistvaks (Shrick jt.,2012). Ülevalt-alla toimiv juhtimisstiil on olnud seni põhjus, miks vähemarenenud riigid ei ole edu saavutanud (Armitage jt., 2007). Tänu info kiirele liikumisele erinevates kommunikatsioonikanalites võib riik sattuda vastuseisu kodanikega, kui pole loodud positiivset partnerlust. Araabia kevad ja *Kony 2012* näitasid, kuidas kollektiivne aktiviseerumine võib poliitilisi otsuseid väga oluliselt mõjutada ja muuta tervet maailma (World Economy Forum 2012). Riigil tasub hoida positiivseid suhteid kodanike vahel, et tekiks sünergia, mitte anarhia.

Eelnevad uurimused on näidanud, et kodanike võimustamine ja institutsioonide koostöö on edukate riikide nagu Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa tunnusmärk (Berkes 2009). Võrdselt jagatud võim muudab kõiki ühiskonnaliikmeid vastutavaks, et saavutada parim tulemus. Sealjuures hoiab kodanike võimustamine ära konflikte ning viib edasi majanduslikku ja sotsiaalset arengut (Armitage jt., 2007). Kui grupe kaasata, tõuseb nende subjektiivne hinnang oma kompetentsis ja seeläbi ka tahe järjest enam ühiskonda panustada. Seega aitab osalusdemokraatia ära hoida konflikte, kuna tekib ühtne arusaam ja ühiskond muutub arenenumaks.

Kui riik saab kasu läbi majandusliku edu, siis huvirühmad saavad avaldada läbi kaasamise oma arvamust ja suurendada ühiskonna läbipaistvust. Kodanikeühendustel on

ühiskonnas kujunenud kindlad rollid: teha järelevalvet ja luua läbipaistvust; leida lahendust ühiskonnaprobleemidele; ühendada inimesi; tõsta teadlikkust sotsiaalselt olulistest valdkondades; olla ekspert mingi valdkonnas ja esindada selle valdkonna huve (hõlmates suuri ja väikseid huvigruppe) ja defineerida ühiskonna standardid (nt poliitilise osaluse abil) (World Economy Forum 2012). Kaasatavatel on tähtis avaldada arvamust ja leida probleemidele lahendusi – selle tulemusena tekivad paremad ja võrdsed tingimused kõigile liikmetele ning kaasatavad saavad võita enda poole suurt ühiskonnagruppi, kellele kuulub suur sotsiaalne sfäär.

Demokraatlikes protsessides, mis mõjutavad ühiskonda pikemalt, vajavad kõik osapooled ühtset mõistmist ja arusaama. Kaasates huvirühmi, on seadused riigis laialdaselt aktsepteeritud ja paremini rakendatavad (Praxis 2010). Sealjuures loob kaasamine usalduse institutsioonide vahel, kus riik ja huvirühmad on poliitika kujundamises võrdsel positsioonil ja kindlad teineteise kompetentsuses (OECD 2001).

Valitsuse aspektist vaadatuna on kaasamine oluline alus usalduse loomisele. Armitage ja kolleegid (2007) on nimetanud perspektiivi, et pidev koostöö ja sektoritevaheline areng on positiivne olukorras, kus on vaja vastu võtta innovaatilisi otsuseid. Kui partnerlus ja usaldus on ühiskonnas tugev, on ka lihtne muutusi ellu viia. Kaasamine vajalik riigile, et saavutada edu nii majanduslikult kui ka sotsiaalselt ning jõuda parimate ühiskondlike lahendusteni. Kodanike jaoks loob kaasamine usalduse riigis ning seeläbi on huvirühmad nõus rohkem panustama kodanikuühiskonda. Osalus aitab mõista mõlemal osapoolel teineteise eesmärke ja panustada nende täideviimisesse.

3.2 Kaasamise kontseptsioon

Kaasamist on uurinud Sherry Arnstein (1969), kes lõi kodanike osalemisprotsessi kirjeldava kaheksaastmelise redeli. Kõige esimene aste on kodanikega manipuleerimine ja kõige viimane kodanike kontroll (Joonis 1). Arnstein analüüsib kodanike osalemist ja mitteosalemist lähtuvalt ühiskonnaliikmete seisukohast lähtuvalt, tema raamistikus ei ole esindatud riiki kui kaasamise kujundajat (Lepa jt., 2004). Mudel annab raamistikud kaasamise arenemisele. Nagu ka nimi ütleb, võimaldab „kaasamisredel“ uurida kodaniku aktiivsuse erinevaid protsesse erinevatel osalustasanditel.

Kaasmaine on jaotatud kolme suuremasse võimurühma: mitteosalemine, sümboolne osalemine ja kodanike võim. Kõige madalamal tasemel on manipuleerimine kodanikega, kus kogu võim on koondunud teatud grupi otsustajate kätte. Järgmine mitteosalemise tase on teraapia, kus võimulolijad „harivad“ ja „ravivad“ kodanikke „õigete“ põhimõtete järgi, mis tulenevad võimukandjatelt.

Sümboolne osalemine jaguneb kolmeks: teavitamine, konsulteerimine ja nõustamine. Kolmes alastaadiumis kodanikud on teadlikud protsessidest ja neil on õigus avaldada oma arvamust, kuid lõplik võim ja otsustus ei kuulu neile. Informeerimise eesmärk on teavitada ühiskonnaliikmeid erinevatest protsessidest ja tõsta nende teadlikkust, see ei eelda kahepoolset suhtlust ja tagasisidet. Selle tulemusena on huvigrupid teadlikud ümbritsevatest tegevustest ja neil on võimalus sekkuda otsustamisse ja mõjutamisse. Konsulteerimine põhineb vastastikusel diskussioonil, kus riik peab soodustama aktiivsust, esitama ettepanekuid ja küsima arvamusi. Sama kehtib ka nõustamises, kodanikelt abi küsimises, mis innustab kodanikke aktiivsemalt oma arvamusi avaldama, kuid otsustusõigus jääb siiski võimulolijatele.

Viimased kolm astet esindavad kodanike võimu, selles staadiumis on kodanikel kõrgeim võim ja kontroll õiguspärasuse üle (Arnstein 1969). Riigi ja kodanike vahelist partnerlussuhet näitab kõige paremini kodanike võimu alla kuuluv partnerlus ja delegeeritud võim, kuna need põhinevad osapoolte vahelisel suhtlusel ja koostööl. Partnerluses ei ole domineerimist ja seetõttu saab uurida mõlema osapoole mõju otsustusprotsessidele. Delegeerimise korral võimustab riik kodanikke, rakendades seda pädevust kaasates kodanikke. Kodanike kontroll tähendab, et kodanikud domineerivad, neil on ligipääs kogu infole ja nad saavad kõiki otsuseid mõjutada. Viimases staadiumis võivad kodanikud otsustusprotsessides osaleda, nende panust ja pädevust hinnatakse. Sealjuures tuleb arvestada, et kummagi osapoole domineerimine ei too kaasa positiivseid ja ühiskonnas vajalikke otsuseid.

Joonis 1 Sherry Arnsteini kaheksaastmeline kaasamisredel

8. Kodanike kontroll	Kodanike võim
7. Delegeeritud võim	
6. Partnerlus	
5. Nõustamine	Sümboolne osalemine
4. Konsultatsioon	
3. Teavitamine	
2. Teraapia	Mitteosalemine
1. Manipuleerimine	

Allikas: Arnstein (1969)

Kaasamise hindamiseks ja mõjude analüüsimiseks on vaja mõõdikuid ja kriteeriume, mis muudavad kaasamisprotsessi võrreldavaks. Arnsteini redelis on kontseptsioon, millest lähtuvalt saab analüüsida, kuid kaasamise mõjude hindamiseks on vaja konkreetsemaid ühikuid. Kaasamise määra saab mõõta nii kaasamise pikkuse, panuse ja kaasatavate arvu kui ka kvaliteedi kaudu. Olulised on usaldus, ausus, võimekus ja asjakohasus. (Shrik 2013). Kui hindamine toimub võrdsete kriteeriumite järgi, saab mõõta kaasamise määra ja kvaliteeti. Aare Kasemets (2001) on loonud seaduseelnõu kodeerimisjuhendi, mis põhineb seaduseelnõude mõjude hindamisel. Selle abil saab analüüsida osaluse rakendamist valitsuse ja parlamendi tasemel. Kodeerimisjuhend moodustub kuuest tasemest (Mikk 2002, Kasemets 2001):

F seaduse rakendamisega tekkivad kulud ja tulud riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvele;

G valitsusasutuste struktuurseid muudatusi, funktsioonide laienemist või piiramist või pädevuse muutumist;

H mõju avaliku halduse klientide (juriidilised isikud, Eesti ja võõrriikide kodanikud,

kodakondsuseta isikud) sotsiaalsele, majanduslikule ja õiguslikule olukorrale;

I Seaduseelnõu rakendusala seotud osapoolte kaasamine eelnõu väljatöötamise protsessis;

J Viited eelnõu väljatöötamisega seotud uuringutele ja analüüsidele;

K Eesti seadusandluse harmoniseerimine Euroopa Liidu õigusega, millest üks põhineb kaasamisel.

Kaasamist uurib lähemalt punkt I, mis uurib kodanike kaasamist neid mõjutavatesse õigusaktidesse (Kasemets 2001). Selle punkti eesmärk on määrata, kas seaduse regulatsioonialasse kuuluvaid osapooli on kaasatud ja kas nende ettepanekutega on arvestatud. Kodeerimisjuhendi punkti I järgi on võimalik uurida ka seaduseelnõude protokolle riigikogu komisjonides, kuna protokollides sisaldub informatsioon kaasatavate, otsusprotsessi ja otsuste vastuvõtmise kohta. Kaasamise mõjude hindamise süsteemi põhjalikum ülevaade on peatükis 3.1.

3.3 Kaasamismudelid/raamistikud Eestis

Arengukavad muudavad prioriteetsed valdkonnad ühiskonnas paremini rakendatavaks, sest on teada kindel visioon ja tulemused. Samuti loovad mudelid ühtse arusaama tuleviku tegevussuundadest. Kaasamismudel on alustala, mis paneb paika, milliste tegevuste käigus ja mis tasandil kaasatakse. Selle tulemusena on kodanikud riigi otsustega rohkem seotud (Mizrahi jt., 2012). Sektoritevaheline integratsioon on muutnud ühiskonnakorraldust ja kodanikuühiskond muutub üha rohkem poliitika kujundamise loomulikuks osaks (World Economy Forum 2012). Osalusdemokraatiat edendavad regulatsioonid on mõjutanud poliitika kujundamise arengut ja soodustanud äri-, kolmanda ja avaliku sektori segunemist igal tasandil. Kvaliteetse kaasamise jaoks on vaja luua struktuur ja kriteeriumid, selgitada välja, millised on kaasamise viisid ja kuidas seda tehakse. Kõige olulisem on määrata oodatavad tulemused (Shirk jt., 2012).

Eelmisel kümnendil kasvas Eestis tähelepanu kodanikeühenduste, huvirühmade ja laiemal avalikkusel kaasamise vastu riiklikult oluliste otsuste ettevalmistamise ja

vastuvõtmise juurde (Praxis 2010). Riigikogus kiideti 2002. aastal heaks „Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon“ (edaspidi EKAK), mille eesmärk on suurendada avaliku võimu ja kodanikualgatuse vahelist koostööd, sest kahe sektori interaktsiooni tulemusena on võimalik kujundada ja täiendada paremaid poliitilisi ning ühiskondlikke otsuseid (Riigikogu 2002). Kontseptsioon aitab kaasa ühiskonna isereguleerimisele, osalusdemokraatia arengule ja süstematiseerib kodanikuühiskonna arengut. Shrik ja kolleegid (2012) on leidnud, et mudeli jõustumiseks peab olema paika seatud, mida mõõdetakse, kui tihti mõõdetakse ja kes kontrollib saadud andmeid. Kodanikuühiskonna kontseptsioonis on kirjas põhimõtted ja ühtsed arusaamad, kuid mitte tegevusplaan, kuidas loodud põhimõtteid rakendada.

Kodanikuühiskonna arengu ja edendamiseks on vaja luua ühtne ja terviklik pilt, koos kindlate süsteemide ja koordineeritud kavaga, et oleks tagatud süstematiseeritud areng. EKAKi ellu viimiseks loodi kodanikuühiskonna rakendamiskaava „Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006“, mille kiitis Vabariigi Valitus heaks 2004. aastal (Siseministeerium 2004). Sellele järgnes „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010“, mille eesmärk oli suurendada kodanikuaktiivsust Eestis (Siseministeerium 2006). Kodanikualgatuse toetamise arengukava aitab ellu viia kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni, kuna arengukaval on rakendusplaan ja hindamissüsteem. Arengukava tulemuste hindamisel selgus, et kasvanud oli mittetulundusühingute rahaline toetamine, suurenenud oli osalus riigi ja kohalikul tasandil ja kodanikuühiskonna teave (Siseministeerium, 2011). Kodanikualgatuse arengukavale on esitatud kriitikat, kuna kodanikeühenduste esindajate arvates ei ole riik endiselt soodustanud aktiivset dialoogi (Rikmann 2012).

Iga eelnev kodanikuühiskonna arengukava on õppepunkt järgnevatele, seetõttu on kodanikeaktiivsuse jätkusuutlikkuse tagamiseks ja kvaliteedi edendamiseks loodud Kodanikuühiskonna arengukava (KODAR) 2011–2014 koos rakendusplaaniga, mille visioon on: „Kogu Eesti rahvas tunneb end vabade inimeste ühishuvidel põhineva kooslusena. Kodanikuühiskonna aluseks on inimeste omaalgatus, mis on vaba riigipoolsest sunnist“ (Siseministeerium 2010). Arengukavast selgus, et Eestis on kodanikuühendustele teadmata, millised on neile oluliste rakendunud seaduste mõjud (KODAR, 2010). See tähendab, et varem pole hinnatud seaduste mõju kolmandale sektorile. Selle informatsiooni teadmine võib suurendada kodanikeühenduste osalust seadusloomes, sest kui huvirühmad teavad, mis seadused neid mõjutavad, oskavad nad

vastavate eelnõude puhul mõjutada otsustusprotsessi. Rakendusplaani kaasamispraktika teine oluline eesmärk on teada saada, kuidas hindavad kodanikuühendused osalust seadusloomes. Hetkel pole teada, kuidas kodanikuühendused on kaasatud poliitika kujundamisse ja kuidas õigusaktid mõjutavad nende tegevust. Rikmann ja kolleegid (2012) leidsid, et eelnimetatud riiklikud kavad kodanikuühiskonna arendamiseks ei ole seni tulemust toonud, kuna enamik mittetulundusühinguid saab abi teistel kodanikuühendustelt või tuttavatelt, mitte riiklikest tugisüsteemidest.

Loodud on ka elektroonilisi kaasamisvahendeid, nt www.osale.ee. Portaalis on kirjas kõik kaasamise hea tava punktid, seal on võimalik esitada oma ideid valitsusele, koguda allkirju oma ideede toetuseks, avaldada arvamust seaduseelnõude koha ja otsida õigusakte või strateegiadokumente. Osalusveeb annab võimaluse avaldada oma arvamust, üksikisikud saavad koguneda huvigruppideks ja mõjutada poliitilisi otsuseid. Ainuisikuliselt ei ole indiviididel suurt mõju, kuid osalusveeb loob võimaluse kodanikel koonduda ja muutusi alustada.

3.4 Kaasamise õigusnormid

Kaasamise õiguslik alus suurendab kodanikuaktiivsust ja ühiskonna huvi seadusloome vastu. Kristjan Mikk on oma bakalaureusetöös leidnud, et seaduse kvaliteedi tagamiseks on vaja saavutada kolm üheaegset kehtivust: juriidiline, faktiline (sh eelarveline ja administratiivne) ja väärtushoiakuline (sh informeeritus, usaldus, osalus) (Mikk 2001). Viimase punkti saavutamiseks on vaja teavitada ja kaasata huvigruppe. Eesti Vabariigi Valitsuse reglemendis (2011) § 4 lg 2 seisab: „Eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse kaasatakse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava avaldatakse Vabariigi Valitsuse veebilehel.“ Lisaks on olemas Vabariigi Valitsuse „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“, mis reguleerib, kuidas peab osalejaid seadusloomes teavitama ja kaasama. Määrus kohustab „Eelnõu kooskõlastamise“ osas selgitada, kellele on eelnõu arvamuste ja ettepanekute jaoks esitanud. Arvamuste kohta tuleb esitada tabel, kus on märkuste arvestamata jätmine põhjendatud. Seaduseelnõu kvantitatiivse analüüsi tulemusena on leitud, et huvirühmade ja ekspertidega

konsulteeritakse palju rohkem kui seaduseelnõu seletuskirjades dokumenteeritakse (Kasemets 2012, Liiv 2002; Lepa jt., 2004; Kasemets, Liiv 2005).

Huvigruppide kaasamise kohta on dokumendis „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ kirjas (§ 10–12), et regulatsioonist mõjutatud isikutega tuleb eelnevalt arutada, kuna see on üks demokraatia põhimõtte. Kinni tuleb pidada menetlusreeglitest, kuidas kaasamine peab toimuma (Riigikogu 2011).

Alates 2007. aastast on ministeeriumite tasemel olemas kaasamise koordinaatorid, kes tegutsevad Riigikantselei eestvedamisel. Nende eesmärk on parem infovahetus ning selgelt kirjeldatud ja ühtlase kvaliteediga kaasamispraktikad ministeeriumides (Siseministeerium, 2002). Peale kaasamise koordinaatorite on loodud koostöös Siseministeeriumi, Riigikantselei ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuse liiduga välja kaasamise hea tava 2005. aastal, mille põhimõtte on anda juhiseid kodanikuühiskonna ja avaliku sektori otsustusprotsesside tegemiseks (Riigikantselei 2005). Kaasamise hea tava on juhend, kus on kõik kaasamisprotsessid algusest lõpuni lahti seletatud. Neid põhimõtteid peaksid rakendama kõik valitsusasutused.

Kaasamist riigikogu komisjoni tasemel on Eestis üsna vähe uuritud. Siiski kodanike kaasamine seadusandlikku protsessi on esmane koostöö riigi ja huvigruppide vahel. Illingu ja Lepa (2005) uuringust selgub, et hinnanguliselt kaasab riigikogu sidusrühmi seadusandlikkusse protsessi rohkem kui ministeeriumid (Tabel 1). Küsimusele “kui tihti on teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms dokumentide ettevalmistamisse kaasatud... (alati + tihti %)” selgus, et riigikogus kaasatakse mittetulundusühingute valdkondlikke liite 50% ja mittetulundusühingute esindusorganisatsioone 50% juhtudest, seevastu ministeerium kaasab mittetulundusühingute valdkondlikke liite 36% ja mittetulundusühingute esindusorganisatsioone 44%. Sellest võib järeldada, et riigikogu liikmed näevad kaasamise vajalikkust. Seadusandliku võimu roll tagada parim võimalik tulemus kõigi kodanike jaoks ja seda mõjutab osapoolte kaasatus otsustusprotsessidesse. Gellneri järgi on riigi roll olla vahekohtunik kodanike huvide keskel (1995). Mistõttu peab riik kuulama ära kõik osapooled ja seejärel tegema otsuse. Eestis kaasavad seaduseelnõude menetlusprotsessis riigikogu tasemel peamiselt komisjonid.

Tabel 1. Kui tihti on teie komisjonis/osakonnas seaduste, arengukavade jms

dokumentide ettevalmistamisse kaasatud... (alati + tihti %).

	Riigikogu (%)	Riigikogu	Ministeeriumid (%)	Ministeeriumid
Ettevõtjate üleriigilisi esindusorganisatsioone	60	12	41	16
Mittetulundusühenduste valdkondlikke liite	55	11	36	14
mittetulundusühenduste esindusorganisatsioone	50	10	44	17

Allikas: Illing jt. (2005).

4 Haridusseaduse kaasamispraktika

Kõrghariduse kvaliteedi tõstmine on riiklikult oluline prioriteet, kuna sellega on seotud nii majanduslik edukus kui ka teadmispõhise ühiskonna areng (Kroos jt., 2009). Kvaliteeditõusu saavutamiseks on vaja tõsta ühiskonnaliikmete teadlikkust ning kaasata neid otsuste tegemise protsessi. Eesti hariduspoliitikat on reguleeritud erinevate arengukavade järgi. 2009. aasta lõpus oli 15 strateegilist dokumenti, mis sisaldavad 84 põhi- ja alameesmärki (Kroos jt., 2009). Need dokumendid täidavad oma eesmärgi ainult siis, kui arengukavad ühiskonnas rakenduvad.

Hariduse kvaliteet on olnud pidevalt küsimuse all, kuigi on loodud palju erinevaid arengut soodustavaid plaane. Oluline on tulemusi hinnata. Kroos ja kolleegid (2009) on leidnud, et indikaatorid ei mõõda eesmärkide saavutamist küllalt täpselt. Teine arengukavade hindamisega esile kerkinud probleem on seotud õigusloomega. Arengukavade pidev hindamine ja uurimine annab sisendi seadusloome protsessi (mida muuta ja parandada) ning see info peaks tagama paremad õigusnormid (Veski 2009). Hariduse kvaliteeti saab tõsta, kui kaasata seadusloomesse antud valdkonna spetsialistid ja huvirühmad, sest neid mõjutab tulemus otseselt.

2007–2009. aasta seaduseelnõude seletuskirjade põhjal tehtud uuringus selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium on kaasanud 69% huvi-, äri ja vabaühendusi seaduseelnõude aruteludesse, mis oli antud uuringus kõige kõrgema kaasamismääraga (Kasemets 2012). Kaasamine haridust puudutavatesse seaduseelnõudesse on olnud väga hea ministeeriumite tasandil, kuid parlamendi tasemel puudub selle kohta informatsioon. Osaluse suurendamine riigikogu komisjonide tasandil loob positiivse partnerlussuhte, mille tulemusena toimub otseselt osapoole ja seadusandja vaheline suhtlus ja kasvab ühiskondlik usaldus.

5 Kaasamispraktika analüüs ja tulemused haridust puudutavate seaduseelnõude hindamisel

5.2 Meetodi tutvustus

Bakalaureusetöö uurimuslik osa vaatlleb kaasamise muutust Eesti hariduspoliitikas. Uurimuse eesmärk on jõuda arusaamiseni, kuidas on toimunud kaasamine Riigikogu komisjonis ja mida saab edaspidi paremini teha. Varem on analüüsitud kaasamise korraldust ja osaluse tulemusi ministeeriumite, kuid mitte riigikogu tasemel.

Analüüsi osas kasutati kvalitatiivseid andmed. Kvalitatiivne osa seisnes parlamendi haridusseaduse ja õppetoetuse ning õppelaenu seadust puudutavate seaduseelnõude protsesside analüüsil nii juhtumi- kui ka perioodipõhiselt. Andmed on võetud seaduseelnõude seletuskirjadest või komisjoni istungite protokollidest ajavahemikul 1997–2012. Uurimus põhineb olemasolevate dokumentide analüüsimisel. Lisaks põhineb töö kolmel õppetoetuseelnõu seaduse ja haridusseadusega seotud juhtumanalüüsidel perioodidel 1999–2003, 2004–2007 ja 2011–2012 (ptk 5.3). Antud töös on juhtumianalüüsi võrdluseks kasutatud seletuskirjade kodeerimisjuhendit, mis on kohandatud vastavalt komisjonide protokollidele (Mikk, 2002). Juhtumianalüüsis ei esitata ettepanekute sisu kuna töös keskenub protokollide ja osapoolte arutelule, kuidas on toimunud kaasamine. Menetluskäigu ülevaade annab võimaluse võrrelda erinevaid perioode ja protsessi komisjoni istungil. Selle tulemusena saab hiljem järeldada, mis vead ilmnevad kaasamisel ja mida saab teha paremini.

Detailsema ja põhjalikuma informatsiooni saamiseks on töös kasutatud ka süvaintervjuusid, et saada lisaks kättesaadavates dokumentides sisalduvale infole teada osapoolte hinnanguid kaasamisprotsessidele. Süvaintervjuudes osalesid riigikogu Kultuurikomisjoni liikmed Mart Meri (Kultuurikomisjoni liige 1999–2003, Kultuurikomisjoni liige 2011–...) ja Olav Arna (Kultuurikomisjoni esimees 2003–2007) ning kaasatud üliõpilasesindajad Rait Talvik (Eesti Üliõpilaskondade Liidu liige 2001–2003), Marja-Liisa Alop (Eesti Üliõpilaskondade liige 2004–2006) ja Erik Raudsepp (Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse juhatuse esimees 2012–2013). Intervjuud toimusid perioodil 09.05.13–18.05.13 ja ühe intervjuu pikkus oli keskmiselt 30 minutit. Intervjuu käigus uuriti kaasamise protsessi, määra ja tulemuste kohta. Ajavahemiku 1999–2007 hindamiseks tehtud intervjuude probleem oli detailide ununemine. Selle jaoks küsiti intervjuude käigus täpsustavaid küsimusi ja intervjuu alguses tutvustati uurimuse all olevate eelnõude sisu.

5.2. Haridusseaduse ja õppetoetuseelnõude kaasamispraktika

1997–2012 aastal on menetlusse võetud 52 haridusseaduse ning õppetoetuse ja -laenuga seotud seaduseelnõu. Neist 24 on jõustunud, 15 tagasi lükatud, 6 tagasi võetud ja 7 välja langenud. Antud uuringu seisukohalt on oluline vaadelda kaasamist otsustusprotsessi, mistõttu on analüüsist välja jäetud kõik tagasi lükatud, võetud või välja langenud eelnõud (nt koosseisu vahetuse tõttu). Niisuguste eelnõude puhul ei ole otsust vastu võetud. Vaatluse all on ainult menetletud eelnõud.

Seaduseelnõude menetluse peeti haridusküsimustes 102 komisjoni istungit perioodil 1999–2011 (Tabel 2.). Info puudub 6 istungi kohta, sest protokollid ja seletuskirjad ei olnud kättesaadavad. Kokku on osalenud komisjoni istungitel 121 Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajat, 98 huvigrupide või organisatsioonide esindajat, 45 teisest ministeeriumi liikmeid ja 20 muust valdkonnast (teisest komisjonist, erasektori esindajad või fraktsioonide liikmed). Igal komisjoni istungil on keskmiselt üle 1 Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja kuna komisjoni ja vastava ministeeriumi vahel käib tihe koostöö. Teistest ministeeriumitest ja muude valdkondade esindajaid ei ole perioodil 2011 kuna praegune hetk. See võib tuleneda väheses komisjoni istungite arvust, kuid huvigruppide kaasatus on väga suur.

Antud tabeli tulemused näitavad, et aastatega on kasvanud huvigruppide ja osalejate arv komisjoni istungitel. Samas on vähenenud istungite arv: kui ajavahemikul 1999–2003 toimus 28 komisjoni istungit ja neis osales 14 huvirühma ja organisatsiooni, siis keskmisel osales ühel komisjoni istungil 0,5 . Tabelis on näha, et sama suhe on aastal 2011–2012 kasvanud kuna vähenud on küll komisjoni istungite arv 18 peale, kuid igale istungile kaasatakse vähemalt 1,31 huvirühma esindajat (kokku 25 isikut). See näitab, et osalus riigikogu komisjoni töös on kasvanud.

Tabel 2. Haridusseaduse eelnõu kaasamise ülevaade perioodil 1999-2011

	Seadus- eelnõude arv	Komisjoni istungite arv	Haridus -ja Teadus- ministeerium	Huvigrupid/ organisatsioonide esindajad	Muud	Teine ministeerium
1999– 2003	7	28	43	14	7	16
2003– 2007	11	35	35	27	6	15
2007– 2011	3	21	26	32	7	14
2011– ...	3	18	17	25	0	0
Kokku	24	102	121	98	20	45

5.3. Juhtumianalüüsid

Juhtumianalüüsi eesmärk on leida, milline on osalemise viis Arnsteini mudeli järgi. Juhtumianalüüsis jälgitakse nelja mõju hindamise punkti, mis põhineb Aare Kasemetsa antud uurimuse jaoks kohandatud kodeerimisjuhendil.

1) istungi protokollis on kirjas, keda on kutsutud ja kes on esitanud ettepanekuid või arvamusi;

2) protokollis on märgitud, milliste organisatsioonide ettepanekuid analüüsiti, kusjuures mõeldud on Eesti valitsusväliseid organisatsioone (rahvusvahelised organisatsioonid siia alla ei kuulu);

3) protokollis on nimetatud, milliseid ettepanekuid arvestati täielikult/osaliselt ning mis jäeti kasutamata;

4) osalise arvestamise või mittearvestamise puhul on otsust argumenteeritud.

Analüüsiti kolme seaduseelnõu, valiku üks komponent oli koosseisu erinevus. Valiti välja IX, X ja XII koosseis. Seaduseelnõude valikul lähtuti kaasatavate hulgast ja seaduseelnõu mõjukusest ühiskonnas. Seaduseelnõud on järgmised:

1. Õppetoetuste seadus 862 SE

2. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seadus 449 SE

3. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus 236 SE

Lisaks protokollide dokumendianalüüsile tegi autor süvaintervjuud seaduseelnõuga seotud osapooltega. Iga eelnõu juures tehti intervjuu Kultuurikomisjoni liikme ja üliõpilaste esindajaga.

5.4.1. Õppetoetuste seadus 862 SE

Seaduseelnõu algatati 26. septembril 2001. aastal. Seaduse menetlemise käigus peeti kaheksa istungit, millest esimesel kolmel osales kaks Haridus- ja Teadusministeeriumi liiget (HTM). Neljandal osales haridusminister koos kolme Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajaga, Rektorite Nõukogu esindaja, Eesti Üliõpilasesinduste kaks esindajat, sotsiaalminister ja Kultuuriministeeriumi esindaja.

Eesmärk oli koostada eraldi õppetoetuste seadus. Esimeses protokollis on kirjas kõik muudatus- ja parandusettepanekud, mis tegi Haridus- ja Teadusministeerium (kokku 31). Kõik ettepanekud said toetuse. Teisel istungil oli päevakorras koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 muutmise seaduse eelnõu (736 SE) ja Kultuurikomisjoni algatatud Eesti Rahvusraamatukogu seaduse muutmise seaduse eelnõu (955 SE).

Muudatusettepanekute läbivaatamine, õppetoetustega seotud eelnõu polnud päevakorras.

Antud seaduseelnõu läbis riigikogus teise lugemise. Stenogrammist on võimalik välja lugeda, et 27.02.2002 tehti ettepanek lugemine katkestada, kuna Kultuurikomisjon oli teinud palju muudatusi ja neid sooviti eri osapooltega kooskõlastada. Intervjuust Rait Talvikuga selgus, et ministeeriumi tasemel oli eelnevalt väga intensiivselt koosööd tehtud.

Järgmisele Kultuurikomisjoni istungile kutsuti ka üliõpilaste esindajad ja oma arvamuse oli esitanud Tartu Ülikooli rektor, kes leidis vastuolu põhiseadusega. Valitsus oli vahetunud, mis tingis olukorra, kus muudeti oluliselt seaduseelnõud ja see ei olnud enam õpilasesinduste arvamustega vastavuses (Talvik 2013) (Valitsus vahetus 2002. aasta lõpus, seaduseelnõu algatati 2001. ja lõpetati 2003. aastal). Kolmandal istungil tehti muudatustest ülevaade, kuid kohapeal esitatud ettepanekutest ja tulemustest olid protokollis kirjas kombineeritud subjektiivsed arvamused ja ametlikud ettepanekud. Ei saanud eristada, mis oli muudatusettepanek, mis otsus.

Vastavalt kodeerimisjuhendile on osaliselt täidetud punkt 1, sest komisjoni protokollides olid märgitud osalejad. Protokollis olid kirjas muudatusettepanekud, mis tulid väljastpoolt komisjoni (HTM ja Tartu Ülikooli rektor), kuid samas ei olnud kolmandast protokollist võimalik välja lugeda, mis on arvamus ja mis ettepanek. Esimeses protokollis on kirjas kõik muudatusettepanekud ja otsused ning neljandas protokollis vaid mõne muudatusettepaneku otsus. Tulemuste põhjused ei ole selgelt argumenteeritud, kirjas on vaid otsus.

Mart Meri ja Rait Talvikuga tehtud süvaintervjuudest selgus et perioodil 2001–2003 oli EÜLi ja Kultuurikomisjoni vaheline suhtlus positiivne ning Kultuurikomisjon oli kaasamisele avatud. Osalemise initsiatiiv tuli enamasti EÜLi ettepanekul ning see oli tingitud tihedast koostööst ministeeriumite tasandil. Sel perioodil ei olnud veel riiklikult rõhku pandud kodanikuühiskonna arendamisele ja kaasamisele, pigem oli osalus vajalik, et leida parim tulemus õigusnormides. Ühtaegu positiivne ja negatiivne on komisjonis tehtud protokollide sisu. Kuigi kõikides protokollides on kirjas arutluskäik, mis annab protsessi kulgemisest väga hea ülevaate, puuduvad neis konkreetsed otsused ja nende põhjendused.

5.4..2 Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seadus 449 SE

Seaduseelnõu 449 „Õppetoetuste ja õppelaenu muutmise seaduse“ algatati 22. Septembril 2004. Vastuvõtmisse kaasati esimesel komisjoni istungil kultuuriminister ning Kultuuri- ja Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad. Teisele istungile oli kutsutud Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja ja kaks EÜLi esindajat. Kolmandal istungil oli vaid Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja.

Esimese istungi protokollis on kirjas, et oodatakse hinnanguid olemasoleva õppetoetuste ja õppelaenu tulemustele nii Haridus- ja Teadusministeeriumist kui ka Eesti Üliõpilaskondade Liidult. Teisel komisjoni istungil esitasid ettepaneku Jüri Allik ja EÜL, mõlemat arutati komisjonis. Jüri Alliku ettepanek pandi hääletusele ja võeti vastu, aga EÜLi ettepaneku kohta on protokollis kirjas vaid selle sisu.

Kolmanda istungi protokollis on kirjas, et komisjoni liikmed kiitsid heaks eelnõu teise lugemise teksti. Ära on toodud muudatusettepanekute loetelu, seletuskiri ja ettepanek riigikogu täisistungile teine lugemine lõpetada.

Kodeerimisjuhendit arvestades on täidetud punktid 1 ja 2, osaliselt ka punkt 3. Täidetud ei ole punkt 4. Seaduseelnõus oli välja toodud osalejad ja nende ettepanekud. Muudatuste tulemused on esitatud osaliselt (ainult Jüri Alliku ettepanek), EÜLi ettepanekute otsused ei ole välja toodud. Nimetatud ei ole ettepanekute arvestamist ja mitteamistamise ega otsuste põhjuseid.

5.4..3. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 236 SE

Eelnõu algatati 4.juuni 2012 ning vastuvõtmisprotsessi jooksul peeti 10 istungit, kus analüüsiti õppetoetuse ja õppelaenu seaduse muudatusi. Kokku osales kultuurikomisjoni istungite 59 komisjonivälist inimest (nende hulgas gümnaasiumidirektorid (1), õpilased (6) Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad (12), muud (11), EÜL (3), Eesti Õpilasesinduste Liit (1), Lapsevanemate Liit (3), põhiseaduse komisjon (14), Eesti Lipu Selts (1), riigikantselei esindajad (7)). Seaduseelnõu jooksul avaldati seitse arvamust ja

kolm muudatusettepanekut, mis kõik on protokollitud ja kättesaadavad Riigikogu koduleheküljel.

Protokollides on märgitud ainult päevakord ning otsus, kas saata ettepanek lugemisele või lugemine lõpetada. Kultuurikomisjon andis kirjaliku vastuse neljale arvamusele-küsimusele: Keskerakonnale, Põhiseaduskomisjonile ja Sotsiaalkomisjonile. Avaldatud oli ka Põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, kus leiti, et seaduseelnõu 236 ei ole põhiseadusega vastuolus. Teiste arvamuste seas oli ka Eesti Üliõpilaskondade Liidu, Eesti Õpilasesinduste Liidu ja Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja Eesti Maaülikooli üliõpilaskondade muudatusettepanekud. Kirjalikult oli välja toodud, et 7. detsembril 2012 vastu võetud eelnõus oli arvestatud osaliselt ka Eesti Üliõpilaskondade Liidu ettepanekutega (Riigikogus).

Kuni kuuenda istungini on protokollides märgitud, et õppetoetuste ja õppelaenuga seotud seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muudatusettepanekutega otsustati jätkata Kultuurikomisjonis. Alates seitsmendast istungist on märgitud täiendused ning muudatusettepanekute arvestamised ja mittearvestamised.

Esimesena kiideti heaks Sotsiaalkomisjoni ettepanek muuta sotsiaalmaksuseaduses numeratsiooni. Järgneval ja ülejärgneval istungil otsustati uuesti jätkata arutelu komisjonis. Viimasel istungil vaadati muudatusettepanekud lõplikult üle ja arvestati täielikult kahe Kultuurikomisjoni ettepanekuga. Kõige põhjalikum analüüs muudatusettepanekutest oli eelviimasel komisjoni istungil, mille tulemused olid järgnevad :

Kultuurikomisjon tegi neli ettepanekut ja kõiki arvestati täielikult.

Keskerakonna fraktsioon esitas kaks ettepanekut, mis jäeti arvestamata.

Eesti Õpilasesinduste Liit esitas kolm ettepanekut, mis jäeti arvestamata (kahe üle ei hääletatud, sest need olid seotud teiste ettepanekutega, mis ei leidnud toetust).

Eesti Üliõpilaskondade Liit esitas neli ettepanekut, millest kolme ei arvestatud ja ühte arvestati sisuliselt – see oli sarnane TÜ, TTÜ ja EMÜ üliõpilaskondade liitude ettepanekuga.

TÜ, TTÜ ja EMÜ üliõpilaskondade liidud esitasid ühe ettepaneku, mida arvestati sisuliselt (Kultuurikomisjoni ettepanekus).

Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsiooni seitsmest ettepanekust viis jäeti arvestamata, ühte arvestati sisuliselt ja ühte täielikult. Ettepanekud olid seotud sõnastuse ja numeratsiooni muutmisega.

Jaak Alliku ettepanek jäeti arvestamata.

Intervjuust Erik Raudsepaga selgus, et Kultuurikomisjoni liikmed ei soodustanud kaasamist, sest kõik istungid olid kinnised ja teada polnud ka menetluskäik. Kodanikuühendused ootasid oma ettepanekutele tagasidet, kuid seda ei saadud. Seevastu kultuurikomisjoni liikmete meelest oli nende antud tagasiside piisav. Tagasiside polnud kirjas ka protokollides ega seletuskirjades.

Kokkuvõttes töötati läbi kõik ettepanekud, mis tulid väljastpoolt valitsust ja riigikogu ning protokolliti kõik ettepanekud koos tulemuste ja põhjustega. Kaasamise kodeerimisjuhendi järgi olid täielikult täidetud esimesed kolm punkti, neljas kas ei olnud täidetud või vähemalt ei olnud seda võimalik protokollide ja seletuskirjade põhjal järeldada.

5.5. Tulemused

Analüüsitud protokollide põhjal võib väita, et aastatega on aruannete informatsioon muutunud konkreetsemaks ja lühemaks. Kirjas pole enam arutelukäiku ja erinevate osapoolte subjektiivseid arvamusi, vaid ainult ettepanekute pealkirjad ja info, kas seda on arvestatud või mitte. Selline infokogus annab menetluskäigust küll hea ülevaate, ent mitte piisavat tausta – arutluskäiku. Selles mõttes on seletuskirjad puudulikud. Näiteks ei ole komisjoni istungi kokkuvõtteid üldse. Varasematel aastatel olid komisjonide protokollid informatiivsemad, kuna kirjas oli kogu arutluskäik.

Kõige parem oleks kombineeritud protokoll, kus on kokkuvõtvalt kirjas kõik muudatusettepanekud, aga juures on ka arutluskäik, kuidas otsuseni jõuti.

Protokollide võrdlemisel ja intervjuude käigus selgus, et varasemal perioodil olid huvigrupid ja komisjoni liikmed koostööga rohkem rahul. Kaasamine komisjoni tasandil on oluliselt kasvandu - 1999-2003 kaasati keskmiselt 1 istungil 0.5 huvigrupi esindajat, siis nüüd osaleb ühel istungil keskmiselt 1.31 kodanikku. Varasema perioodi

rahulolu võib-olla tingitud sellest, et tol perioodil kaasati üldse vähem ning kui seda tehti, hinnati koostööd kõrgelt. Praegu on see pigem muutunud, kodanikuühendused ootavad suuremat osalusvõimalust, mis võib olla tingitud sellest, et teadlikkus kodanikuühiskonnast on kasvanud.

Bakalaureusetöös analüüsitud juhtumid näitavad, et kodanike kaasamine ei ole märgatavalt mõjutanud seadusmenetluste kulgu ega tulemust. See-eest leiavad mõlema osapoolte esindajad, et kaasamine komisjoni tasemel on vajalik. Komisjoni liikmetele annab see ülevaate, mis on vajadused ja huvigruppide arvamused, samas kui kaasatavad saavad oma arvamused kuuldavaks teha. Intervjuudest Mart Meri ja Olav Aarnaga selgus, et kuigi kaasamine riigikogu tasandil on aeganõudev, on see vajalik parima eesmärgi saavutamiseks. Mõlemad eksperdid ütlesid, et osapoolte esindajad kutsuti komisjoni istungitele, et saada informatsiooni. Huvirühmad esindavad ju teatud gruppi inimesi, keda eelnõu hakkab jõustumise korra mõjutama. Võib eeldada, et samal, teabe kogumise põhjusel, on 14 aastaga kasvanud kaasatavate arv Kultuurikomisjonis.

5. Kokkuvõte

Kodanikuühiskonna areng on demokraatia seisukohast äärmiselt vajalik, sest nii tõuseb institutsioonide vahel usaldus ja suureneb tahe panustada ühiskonda. Pole kahtlust, et läbi kodanike kaasamise ja sotsiaalse teadlikkuse tõusu paraneb haridus, elavneb majandus ja väheneb kuritegevus (Putnam 1995). Kaasates huvigruppe seadusandlikku otsustusprotsessi muutuvad õigusnormid ühiskonda paremini kohandatavad kuna kodanikud on väljendanud oma soove ja arvamusi ning riik on teadlikum kodanike reaalsusest.

Kodanikeühendustel on välja kujunenud ühiskondlikud rollid nagu näiteks teostada järelevalvet, esindada huve ja defineerida ühiskonna standard (World Economy Forum 2012). Kodanike aktiivsuse tõttu on toimunud mitmed sündmused, mis on mõjutanud olulisi otsuseid rahvusvaheliselt (Kony ja araabia kevad). Eelnimetatud sündmused näitavad, et huvigruppide arvamused on tõsiselt võetav jõud.

Eestis on kodanikuühiskond pidevalt arenenud, mida näitab nii mittetulundusühingute kui ka sihtasutuste kasv. Kodanikuühiskonna pidev areng riigi poolsetest arengukavadest ja rakendusplaanidest, mis on mõjutanud ka kaasamise suurenemist. Kaasamise reguleerimist on mõjutanud ja selgemaks muutnud õigusnormatiivid, kuidas toimub kaasamise protsess ja millistel põhimõtetel nt. kaasamise hea tava. Seda on näitab Kultuurikomisjonis suurenenud kaasamine, perioodil 1999-2003 oli kaasatavate arv ühe istungi kohta keskmiselt 0.5 inimest, perioodil 2011-2012 on see tõusnud 1.31 peale.

Kultuurikomisjoni protokollide analüüs näitas, et kaasamine on toimunud kogu perioodi 1999-2011 vältel, kuid osaluse mõjude hindamisel peab arvestama periooditi olnud erinevus nagu protokollide sisu informatiivsus. Varasemalt sisaldu protokollides terve istungi arutluskäik ja tänapäeval on pigem kirjas otsused ja põhjused. Uurimuses selgus, et kaasamine on Kultuurikomisjoni tasemel väga tihe ja komisjoni liikmed on väga avatud huvigruppide arvamustele. Kaasamine ei ole toonud sisuliselt mingeid olulisi muutusi kuna mitte ühtegi muudatusettepanekut, mille olid esitanud kolmanda sektori esindajad, ei arvestatud täielikult Kultuurikomisjonis. Kuid selgus, et kaasamist komisjoni tasandil näevad mõlemad osapooled vajalikuna kuna nähakse olulisust

sektoritevahelistes arutelus. Selle käigus saavad komisjoni liikmed teada kodanikuühiskonna reaalsusest ning kaasatavad saavad väljendada oma vajadusi.

Kasutatud kirjandus

1. Allik, M. (2009) Kaasamine Riigikogus: komisjonide tavad ja liitude arvamused. *Riigikogu Toimetised*, vol. 20.
2. Armitage, D., Berkes, F., Doubleday, N. (2007) *Adaptive Co-Management*. UBS Press
3. Arnstein, Sherry R. (1969). „A Ladder of Citizen Participation“. *Journal of American Planning Association* 35 (4): 216-224
4. Berkes, F. (2009) Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning, *Journal of Environmental management*, vol. 40.
5. Civil Society International (2003). What is civil society? <http://www.civilsoc.org/whatisCS.htm>, (10.05.12)
6. Gellner, E. (1994) *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. New York, Allen, Lane, Harmondsworth: Penguin Press
7. Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
8. Hobbes, T. (1651) *Leviatan*.
9. Kasemets, Aare (2003). Sotsioloogilised uuringud kui peegeldus parlamendile, turule ja kodanikuühiskonnale. *Riigikogu Toimetised* Vol. 8; OECD (1998). *European Principles for Public Administration*, Sigma No 27. Paris (eesti k., EV Riigikantselei, 2000);
10. Kasemets, A., (2012) Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel. *Riigikogu Toimetised*, vol. 26
11. Kroos, K., Veski, L., Murakas, R. (2009). Kõrghariduspoliitika arengukavade ja teadusuuringute sidumise vajadusest. *Riigikogu Toimetised*, vol 20.
12. Kooiman, J., Bavinic. M., Chuenpagdee, R., Mahon, R. (2008) Interactive Governance and Governability: An Introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, no. 1
13. Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü. Ja Kallaste, E. (2004). Kaasamine Otsustustegemise Protssi. *Poliitikauuringute Keskus*

14. Liiv, M., L. (2002). Osalusdemokraatia Eestis läbi kodanikuühiskonna prisma huvigruppide seadusloomes osalemise näitel. Bakalaureusetöö. *Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna sotsioloogia osakond*.
15. Illing, E., Lepa, R., (2005). Kodanike ja kodanikeühenduste kaasamine poliitika kujundamisse Eestis *Riigikogu Toimetised*, Vol 11.
16. Mizrahi, S., Yoman, G., Toure, Z., (2012). Framework for Enhanced Engagement with Civil Society organization. *African Development Bank Group*.
17. Mikk, K. (2002) Haldussuutlikkuse Eesti seadusloomes Riigikogu normitehnika eeskirjade täitmise näitel. *Bakalaureusetöö*, Tartu Ülikool; Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. *Riigikogu Toimetised*, vol
18. OECD (2001). Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.
19. Praxis (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktika analüüs. *MTÜ Balti Uuringute Keskus*
20. Putnam, R. (1995) Bowling Alone. *Journal of Democracy*, pp. 65-78.
21. Riigikogu (2002) Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. *Riigi Teataja*
22. Riigikogu (2011). „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018“ heakskiitmine. *Riigi Teataja*
23. Rikmann, E., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2012) Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi. *Riigikogu Toimetised*, vol 26
24. Shirk, J. L., H. L. Ballard, C. C. Wilderman, T. Phillips, A. Wiggins, R. Jordan, E. McCallie, M. Minarchek, B. V. Lewenstein, M. E. Krasny, and R. Bonney. (2012). Public participation in scientific research: a framework for deliberate design. *Ecology and Society* 17(2): 29
25. Siseministeerium (2002). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon.
26. Siseministeerium (2003). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Tallinn

27. Siseministeerium (2004). Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006. Tallinn.
28. Siseministeerium (2006). Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010. Tallinn
29. Siseministeerium (2010). Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014. Tallinn
30. Siseministeerium (2011). Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007-2010 täitmise lõpparuanne. Vabariigi Valitsus. Tallinn
31. Siseministeerium (2012) Statistka kodanikuühiskonnast. Tallinn, <https://www.siseministeerium.ee/kodanikuuhiskonna-statistika/>, (03.05.12)
32. Sommerfeldt, J., E. (2012). The civility of social capital: Public relations in the public sphere, civil society, and democracy. *Public Relations Review*, vol. 9.
33. Tocqueville, A. (1828). *Democracy in America*. New York.
34. Vabariigi Valitsus (2011). Kaasamise Hea Tava Siseministeerium, <http://valitsus.ee/et/riigikantslei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava> (02.05.12)
35. Veski, L., (2009). Kõrgharidusega seotud arengukavade seos ministeeriumite tellitud sotsiaalteaduslike uuringutega. *Sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus (RAKE)*
36. World Economic Forum (2012). The Future Role of Civil Society. http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf, (09.05.13).

Intervjuud

Mart Meri, Kultuurikomisjoni liige 2011-., 09.05.12 (1h)

Olav Aarna, Kultuurikomisjoni liige 2003-2007, 02.05.13 (45 min)

Erik Raudsepp, TÜ Üliõpilasesinduse esimees 2012-2013, 17.05.13 (1 h)

Marja-Liisa Alop, Eesti Üliõpilasesinduste liige 2004-2006, 18.05.13 (20 min.)

Rait Talvik, Eesti Üliõpilasesinduste liige 2001-2003, 17.05.13 (30 min.)

The role of different interest groups in political decision-making process: based of draft legislation of the Republic of Estonia Law on Education.

The purpose of the current research paper is to study the role of different interest groups in political decision-making processes on the basis of draft legislation of the Republic of Estonia Law on Education. It has become increasingly important to engage different interest groups in political decision-making processes. Former analyses have shown that a well-functioning civil society is one of the keys to a successful country (Berkes 2009). Ernest Gellner agrees that civil society is “that set of diverse non-governmental institutions, which is strong enough to counterbalance the state...whilst not preventing the state from fulfilling its role of keeper of the peace and arbitrator between major interests”(1994).

In a state based on the rule of law, all members of society follow shared values and norms which should be equally understood by all. Laws and regulations should derive from common interests and as such, those regulations are meant to be followed by everybody. Nevertheless, this can only be achieved through the engagement of various interest groups in the preparation of law drafts. Such engagement has formerly been thoroughly studied on ministry level; however, a lack of research emerges when it comes to the committees in Riigikogu, where the final drafting of bills takes place. As to participation, it is exactly the parliamentary level that is seen as most important both by the members of Riigikogu as well as representatives of non-profit organisations.

This paper studies how different interest groups have participated in drafting education acts in the Cultural Affairs Committee and the results of the aforementioned participation. The author analyses third party engagement in the Cultural Affairs Committee of Riigikogu during the period of 1997-2012 and attempts to identify associations between factors that influence engagement. To analyse the strength of engagement, Sherry Arnstein (1969) has developed a ladder of citizen participation, which defines the levels of participation for citizen members. Three biggest levels are non-participation, tokenism and civil power. In evaluating the level of engagement in drafting education acts, the author has taken into account the number of different interest groups and analysed practical cases, which has allowed to draw conclusions on the characteristics of the participation processes and the general results of participation.

The assessment of the level of engagement is based on the draft act coding scheme by Aare Kasemets.

The results of the present study show that the number of different interest groups and participants in committee sittings has increased. While during the period of 1999-2003 participated in each committee sitting approximately 0.5 interest group representatives then during 2010-2012 each committee sitting would include on average at least 1.31 participants from some relevant interest group, which has significantly increased. In assessing engagement, one of the main problems was posed by the lack of information in sitting minutes. However, the study has allowed the author to reach the conclusion that the main aim of interest group engagement in drafting laws on commission level is to bring the reality of civil society closer to law makers; despite that, on the other hand, such engagement has not exerted noticeable influence on the final formation of draft acts.